

**DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL BANCO AGRICOLA  
Y LA REFORMA FINANCIERA**

Jeffrey Poyo

Noviembre 1992

Agricultural Finance Program  
Department of Agricultural Economics  
and  
Rural Sociology  
The Ohio State University  
2120 Fyffe Road  
Columbus, Ohio 43210-1099

## **Abstract**

This paper claims that financial reform will favor the agricultural sector of the Dominican Republic. This claim is based on the recent experience of the public Agricultural Development Bank (Banco Agrícola). Earlier, financial development in the Dominican Republic suffered from an acute urban bias, accentuated by the high degree of specialization of financial institutions. Deposit mobilization was the foundation for the successful transformation of Banco Agrícola. This forced this bank to compete in the market and to be concerned about client demands. Deposit mobilization introduced other organizational imbalances that forced the transformation of the institution. One area where the reform has been significant is data management, particularly for loan collection. Banco Agrícola's financial viability has been strengthened as a result.

# DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL BANCO AGRICOLA Y LA REFORMA FINANCIERA<sup>1</sup>

Jeffrey Poyo<sup>2</sup>

## I. Introducción

Uno de los sectores que se beneficiará de una profunda reforma financiera en la República Dominicana será el agropecuario y, como consecuencia, también las comunidades del interior del país. Esto será así porque la reforma eliminará algunas de las distorsiones que en el pasado impidieron un crecimiento sostenido y equilibrado del sistema financiero a nivel nacional. Es impresionante observar cómo en Santo Domingo se puede obtener acceso a un sector bancario sumamente moderno, mientras que a pocos kilómetros hay poblaciones que no disponen ni siquiera de una sucursal bancaria donde realizar un depósito o tramitar un préstamo. Esta gran disparidad en la calidad y cantidad de la oferta de servicios financieros entre Santo Domingo y los pueblos del interior se puede observar también con respecto a otros servicios. El desarrollo desequilibrado del sector financiero ha sido acentuado por los altos costos de transacciones que se observan en los mercados finan-

---

<sup>1</sup> Publicado en Claudio González Vega (ed.), *República Dominicana: Manejo Macroeconómico y Reforma Financiera*, Santo Domingo: Programa Servicios Financieros Rurales y Ohio State University, 1992.

<sup>2</sup> Jeffrey Poyo es Asesor Técnico por parte de Ohio State University para el Programa Servicios Financieros Rurales, auspiciado por el Banco Central de la República Dominicana y la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Las opiniones expresadas son propias del autor.

cieros, en general, y por las serias distorsiones regulatorias y legislativas que han afectado a este sector (Camacho y González Vega).

La política de estabilización macroeconómica adoptada durante 1991 ya eliminó algunas de las distorsiones más importantes. La restricción al financiamiento del sector público por parte del sistema bancario, la dramática caída de la inflación interna, la liberalización y estabilización en la tasa de cambio, la liberalización y posteriormente la caída del nivel de las tasas de interés de mercado, así como el cierre de numerosas financieras son señales claras de la eliminación de algunas de las distorsiones más importantes en este mercado. La reforma financiera representa, más que nada, una reforma de la filosofía regulatoria y legislativa para el sector financiero. De hecho, en el pasado las instituciones financieras crearon una economía subterránea, que fijó sus propias reglas del juego y sus propios precios, al margen de las disposiciones de las autoridades monetarias. Con la reforma se vigilará mejor la operación de todo el sistema, pero se permitirá la manifestación de las fuerzas del mercado.

La influencia de la reforma en los mercados financieros rurales dependerá en gran medida del impacto que los cambios tengan sobre el Banco Agrícola de la República Dominicana. Durante los últimos cinco años, el BAGRICOLA ha estado inmerso en un proceso de reforma institucional que viene fortaleciendo su viabilidad financiera, precisamente cuando tuvo que operar en uno de los más difíciles entornos macroeconómicos.<sup>3</sup> Estas reformas han sido posibles gracias a varios factores importantes: el cierre al acceso

---

<sup>3</sup> El Proyecto Movilización de Ahorros Rurales y el Programa Servicios Financieros Rurales han apoyado con asistencia técnica este proceso.

del banco al crédito subsidiado de los organismos internacionales, una agresiva promoción de las actividades de captación de depósitos del público como respuesta y la estabilidad y calidad en la dirección de la institución.<sup>4</sup>

Este ensayo describe a grandes rasgos la renovación institucional por la que el Banco Agrícola está atravesando y discute la importancia de que la reforma financiera complemente y refuerce este proceso, en lugar de ignorarlo.

## II. Mercado financiero fragmentado

Una de las características más sobresalientes del mercado financiero dominicano es su grado extremo de fragmentación.<sup>5</sup> Esta fragmentación se observa al comparar la intensa competencia entre las instituciones financieras en las ciudades más grandes, lo que ha llevado a la introducción de la tecnología bancaria más moderna (cajeros automáticos, transacciones a través de computadoras personales), mientras que a pocos kilómetros de Santo Domingo, en algunos pueblos es difícil el acceso a los servicios financieros más básicos. La población en estos casos se ha visto forzada a incurrir en elevados costos de transacciones, al tener que viajar a veces grandes distancias para realizar un depósito o solicitar un préstamo. Como resultado, la población del interior del país ha dependido cada día más de los canales informales de financiamiento.

---

<sup>4</sup> En particular, el liderazgo del Administrador General, Ing. Pedro Bretón.

<sup>5</sup> McKinnon (1973) define como un mercado fragmentado "aquel en el cual las empresas y hogares están tan aislados unos de otros que confrontan precios para la tierra, mano de obra y capital diferentes y no disponen del acceso a la misma tecnología".

Algunos de los obstáculos que inhiben el desarrollo o profundización del mercado financiero en las áreas rurales reflejan los altos costos de transacciones propios de las operaciones financieras. Estas operaciones son transacciones a futuro, en las cuales los agentes (prestatarios y depositantes) requieren de un alto grado de información para participar exitosamente. Entre los costos de transacciones en el mercado financiero, sin duda el más importante es el costo de la información. Siendo el insumo más crítico, la información requerida resulta costosa y difícil de obtener. En adición a los típicos problemas de información, en el campo dominicano existen serios problemas de derechos de propiedad, que entorpecen la fluidez en la concertación de contratos financieros. Los problemas de ineficiencia que aquejan al Poder Judicial también dificultan la ejecución de contratos financieros, por la incertidumbre de su cumplimiento. Más allá de estos costos de transacciones, existen obstáculos de carácter institucional y regulatorio que han dificultado aún más el desarrollo equilibrado del mercado financiero rural. El impacto más inmediato de la reforma financiera sería sobre estas restricciones de orden regulatorio que han entorpecido el progreso de las finanzas rurales en la República Dominicana.

Desde sus inicios, el sistema bancario de la República Dominicana ha estado caracterizado por una legislación con un alto grado de especialización institucional y por una práctica regulatoria excesivamente intervencionista. Esta filosofía ha mostrado con creces su fragilidad frente a la inestabilidad macroeconómica sufrida durante las últimas décadas. Durante los últimos quince años, los crecientes déficit del sector público consolidado y el uso del sistema financiero para su financiamiento, combinados con la inercia del agente político-regulador, obstaculizaron el desarrollo equilibrado del sistema financiero.

Esta inercia política contrasta en forma dramática con la rapidez de los mercados en crear toda una subestructura de reglas del juego y precios informales y extra-legales. Esta dialéctica de regulación y evasión llevó a la aparición de serias distorsiones en este mercado (Kane). Estas distorsiones se evidenciaron en:

- (a) la sobre-inversión de recursos productivos de la economía en el sector financiero (capital y mano de obra), mediante la creación de una multitud de financieras no reguladas y el crecimiento anormal en el número de bancos regulados (principalmente comerciales y de desarrollo);
- (b) la pérdida de transparencia (información) en el mercado con respecto a las relaciones institucionales y a los precios y
- (c) el descalabro de la supervisión prudencial del sistema financiero.

Entre 1980 y 1986 el sistema financiero dominicano experimentó una gran expansión en el número de instituciones, pero este crecimiento estuvo concentrado principalmente en las dos ciudades más grandes del país. Al salir tantos bancos nuevos al mercado durante un período tan breve, encontraron que los mercados de las dos principales ciudades estaban saturados y algunos de los nuevos bancos se dedicaron a expandir su actividad hacia el interior del país. Aunque a primera vista esto parecía un resultado propicio, este proceso aceleró el drenaje de recursos financieros del interior del país, en la medida en que los depósitos captados en el campo eran transferidos a la capital, para ser colocados en préstamos a los dueños de los bancos. La motivación principal de muchos de los empresarios que obtuvieron franquicias bancarias no fue el negocio bancario en sí, sino aprovechar esta estructura para asegurarse un financiamiento subsidiado para sus empresas colaterales,

mediante la captación de depósitos del público, a tasas de interés controladas por el Banco Central. Si la motivación principal para la obtención de una franquicia bancaria hubiera sido el negocio bancario en sí, no hubiera habido una transferencia tan fuerte de fondos hacia la capital.

Eventualmente el sistema financiero se vio inmerso en un proceso de contracción desordenada, como resultado de la falta de una supervisión prudencial adecuada y la eliminación paulatina de las serias distorsiones (fiscales y regulatorias) que motivaron la sobreinversión en este sector. Confrontadas con esta grave situación, las autoridades monetarias del país reconocieron la necesidad de la aplicación de una reforma profunda al sistema financiero. La reforma financiera, aunque no estuviera todavía (1991) elaborada en todos sus detalles, parece estar estructurada sobre la base de tres conceptos básicos:

- (a) la transformación de la banca especializada en una banca múltiple, lo que permitiría una más eficiente administración del riesgo crediticio de estas empresas;
- (b) permitir que las fuerzas del mercado determinen tanto los precios, mejorando a la vez el flujo de información hacia el público consumidor (mayor transparencia), como la asignación de recursos en la economía y
- (c) fortalecer la estructura de supervisión prudencial del sistema financiero.

### **III. Transformación institucional del Banco Agrícola**

El Banco Agrícola es un banco especializado hacia el sector agropecuario, con una cartera de crédito altamente concentrada en el sector arrocero. Desde su fundación en 1945, hasta 1984, el único servicio que esta institución ofrecía era el crédito. Su estructura



operativa era la típica de los muchos bancos de desarrollo del sector público que existen en casi todos los países de ingresos bajos. BAGRICOLA enfrentaba serios problemas de altos costos operativos y baja recuperación de la cartera de préstamos. Su financiamiento dependía casi en forma exclusiva de préstamos internacionales y de capital inyectado por el Gobierno. Estos bancos fueron siendo creados después de la Segunda Guerra Mundial, en la medida en que los organismos internacionales seguían la aparente tesis de que con el crédito subsidiado se podía sacar a un país del subdesarrollo. Durante las décadas de los sesentas y los setentas, el sector agropecuario era el favorito de estos prestatarios internacionales. Mediante programas de crédito subsidiado era fácil desembolsar grandes cantidades de ayuda internacional. Lo curioso es que muchos de estos programas de crédito subsidiado fueron evaluados como un éxito, a pesar de que dejaron a las instituciones intermediarias que los manejaron en la ruina financiera (Adams, González Vega y Von Pischke).

El Banco Agrícola actúa como agente financiero para el Gobierno Dominicano apoyando sus políticas en el sector agropecuario. Sus objetivos principales han sido a través de los años un apoyo al proceso de reforma agraria, redistribución del ingreso mediante tasas de interés subsidiadas, producción de granos básicos, diversificación de la producción agrícola y la mejora de la productividad de los cultivos. En adición, por el interés que los organismos internacionales han tenido en establecer programas de crédito, el Banco ha servido como un instrumento importante mediante el cual el Gobierno de turno ha obtenido acceso a sumas cuantiosas de divisas para apoyar la balanza de pagos. La gran mayoría de estos programas de crédito subsidiado han sido diseñados con un alto componente de paternalismo, para una clientela de alto riesgo. Muchos de estos programas de "crédito" repre-

sentan en realidad una transferencia fiscal, que nunca debería haber sido administrada por una institución financiera, sino por un Ministerio de Bienestar Social.<sup>6</sup>

El acceso a financiamiento altamente subsidiado tuvo el efecto de aislar al Banco Agrícola de la disciplina que ejercen las fuerzas del mercado mediante la competencia. La naturaleza fiscal de los objetivos del Banco en el pasado promovieron una estructura administrativa altamente centralizada, limitada asignación de responsabilidad, pérdida del control sobre la administración del riesgo en su cartera de préstamos, mantenimiento de una tecnología obsoleta y poca inversión en su capital humano.

A principios de los ochentas el Banco Agrícola era una institución con poca viabilidad financiera, que requería de una recapitalización cada cuatro o cinco años, por los serios problemas de morosidad que afectaban su cartera de préstamos. La competencia entre los diferentes acreedores internacionales por aportar recursos llevó a la proliferación de "planes", cada uno con sus propias particularidades, políticas y grupos meta, lo que hacía imposible una gestión racional de la cartera (Aguilera, González Vega y Graham).

A comienzos de la década de los ochentas, la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) recibió la solicitud por parte del Banco Agrícola para la firma de un nuevo proyecto de crédito agropecuario. En 1983, USAID, con asesoría de Ohio State University, ofreció y firmó un contrato de asistencia técnica dirigido más bien a promover la independencia financiera de la institución, mediante la introducción del servicio de capta-

---

<sup>6</sup> Es evidente que hubiera sido imposible obtener los grandes montos de recursos externos explícitamente para un programa de transferencia social. Pero, a pesar de que muchos de estos programas internacionales llevan la etiqueta de "crédito agropecuario", en efecto son programas de beneficencia, porque los préstamos son imposibles de recuperar.

ción de depósitos del público. Un nuevo proyecto de crédito agrícola hubiera contribuido a llenar las necesidades a corto plazo de los agricultores en ese momento, pero no hubiera apoyado en forma alguna el fortalecimiento de la institución a largo plazo. Existió mucho escepticismo, dentro y fuera del banco, con respecto a la capacidad de ahorro de la población rural y la demanda que pudiera existir por los servicios de depósito. A pesar de la resistencia, a mediados de 1984 el BAGRICOLA inauguró el servicio. A mediados de 1991 había logrado captar más de 174 millones de pesos en depósitos. Su clientela había incorporado más de 134.000 depositantes a nivel nacional.

La introducción del servicio de captación de depósitos en el Banco Agrícola, el cierre al acceso de préstamos de acreedores internacionales (a comienzos de los ochentas) y la imposibilidad del Gobierno Dominicano de sustituir los recursos internacionales, pusieron de manifiesto la necesidad de una profunda reforma institucional en el BAGRICOLA. Sin duda, uno de los ingredientes más importantes en el proceso de reforma dentro del banco ha sido la estabilidad a nivel de la Administración General, la que ha contribuido no solamente con una visión clara de los objetivos de esta reforma, sino también con la continuidad necesaria para su ejecución.

Uno de los efectos más importantes de la introducción del servicio de captación de depósitos ha sido insertar al BAGRICOLA, por primera vez en su historia, en franca competencia con otras instituciones financieras. En el caso de los préstamos externos de los acreedores internacionales, el banco debía competir con las necesidades de otros países. Para obtener recursos frescos del Gobierno Central, el Administrador General debía compe-

tir con el Ministro de Salud. El Banco nunca antes había tenido que competir por los recursos del público con otras entidades del sistema financiero dominicano.

Con la introducción del servicio de depósitos, por primera vez el esfuerzo de captación no estuvo concentrado a nivel de la oficina central, en reuniones de alto nivel con funcionarios de los organismos internacionales, o en las reuniones del Consejo de Gobierno. El BAGRICOLA había estado aislado de los efectos de la competencia en el mercado financiero dominicano y este hecho había afectado su desarrollo institucional. El haber inducido al Banco Agrícola a competir por recursos con otras entidades en el mercado nacional generó importantes fricciones dentro de su estructura tradicional, una estructura que no era la más eficiente para lograr sus nuevos propósitos. El proceso de captación de recursos, que en la estructura tradicional se concentraba en la oficina principal, ahora está descentralizado a nivel de las 32 sucursales en todo el país. Por primera vez el concepto de conquistar a un cliente ha sido introducido en el vocabulario de los gerentes de las sucursales. En vez de ser el eje principal que mueve al Banco Agrícola, la oficina central deberá ahora convertirse simplemente en una oficina de servicios de apoyo para las sucursales.

En el Cuadro 1 se observan algunos de los focos de presión que han surgido en la medida en que la dependencia financiera se ha ido desplazando de los recursos externos a la movilización de recursos internos. Todas y cada una de estas variables tienen implicaciones para la reforma institucional del banco. Al respecto, ya se ha estado trabajando desde hace tiempo.

**Cuadro 1. Transformación Institucional del Banco Agrícola.**

<b>Fuente de Recursos</b>	
<b>Recursos Externos</b>	<b>Mercado Interno</b>
←-----→	
Monopolio	Competencia
<b>Riesgo crediticio</b>	
Acreedor externo	Gerentes de las sucursales
<b>Fijación de precios (Tasas de interés)</b>	
Contrato - Tasas fijas en el largo plazo	Mercado - tasas flexibles
<b>Administración</b>	
Centralizada	Descentralizada
<b>Sistema de información</b>	
Informes al acreedor externo	Administración financiera interna
<b>Riesgo de liquidez</b>	
Poca incertidumbre, vencimientos por contratos de largo plazo	Incertidumbre alta, depósitos a la vista
<b>Riesgo de tasas de interés</b>	
Plazos fijados por contrato	Administración de la brecha de plazos
<b>Eficiencia operativa</b>	
Margen financiero fijado por contrato, poca presión	Margen financiero variable, según precios del mercado

El BAGRICOLA está atravesando por un proceso de descentralización administrativa mediante el cual viene otorgando cada día mayor autonomía de decisión a los gerentes de las sucursales. Esta política es la más apropiada, ya que al estar en contacto directo con la clientela del banco, ellos mejor que nadie pueden evaluar las necesidades de la región y los riesgos en que el banco incurre en su cartera de préstamos. Bajo el esquema tradicional, los precios de sus servicios eran fijados en el contrato con el acreedor internacional,

pero en la medida en que el banco se vaya independizando financieramente, la estructura de tasas de interés será determinada más y más por el mercado financiero interno.

El riesgo crediticio en los programas de crédito internacional o del Gobierno Central recaía en última instancia sobre los acreedores del banco, ya que los grupos-meta de estos programas venían seleccionados por ellos. Los gerentes del banco tenían poca flexibilidad en la selección de los deudores. En el caso de la captación de depósitos, todo el riesgo crediticio recae sobre los funcionarios del banco. Es importante notar que, en un estudio reciente de las causas de la morosidad en el Banco Agrícola, se demostró que en la medida en que los recursos venían condicionados por contratos con acreedores externos (o del Gobierno mismo), con los que se limitaba el poder de acción de los gerentes de las sucursales, de esa misma forma aumentaba la morosidad. De los recursos captados del público se puede decir que no existe el problema de morosidad (Aguilera, González Vega y Graham).

Durante este proceso se ha observado una revolución en los sistemas de información de BAGRICOLA. Bajo el modelo tradicional se utilizaba al sistema de información principalmente para elaborar informes para los acreedores internacionales, para "demostrar" el impacto que sus programas estaban teniendo en el campo. Una vez que el banco comenzó a captar recursos del público, las necesidades de información se volvieron más importantes que nunca, pero en este caso para la administración financiera de la institución. El banco enfrenta ahora nuevos riesgos, que no había tenido en el pasado y que tendrá que aprender a administrar como, por ejemplo, el riesgo de la variación de las tasas de interés del

mercado y los riesgos de iliquidez que pueden surgir repentinamente, cuando los depositantes retiran inesperadamente sus recursos.

Todas estas circunstancias están ejerciendo grandes presiones para una profunda reforma institucional del banco. Es importante que este proceso de reforma interna continúe, para que el Banco Agrícola pueda jugar un papel más dinámico en el mercado más competitivo que se vislumbra en el futuro. Este proceso de reforma podría verse descarrilado, sin embargo, si los grupos con influencia económica y política, que tradicionalmente se han beneficiado de los subsidios, logran convencer a los políticos y a las autoridades monetarias de que el sector agropecuario es un sector "especial" que necesita subsidios para sobrevivir y progresar.

El Banco Agrícola está atravesando por la reforma institucional más importante de su historia, en la cual los objetivos y definición misma de la institución deben ser revisados. Un proceso de transformación institucional nunca es fácil de llevar a cabo, ya que siempre existen grupos dentro y fuera de la institución que buscan defender el *status quo*, porque cualquier cambio atenta contra sus intereses. El liderazgo gerencial en este proceso de transformación es un ingrediente necesario pero no suficiente para el éxito.

#### **IV. Conclusiones**

Es importante reconocer que la época de abundantes recursos internacionales altamente subsidiados para el sector agropecuario ha terminado y que, en la medida en que el Banco Agrícola sea una institución fuerte y vigorosa, también lo podrá ser el sector que ésta sirve. De la misma forma, el sector agropecuario no tendrá oportunidad de prosperar si la

institución de la que depende para sus servicios financieros es una entidad poco eficiente, falta de recursos y de cuestionable viabilidad financiera.

El Banco Agrícola de la República Dominicana debe ser considerado como cualquier otra institución financiera en el mercado. Al banco deben dársele las mismas oportunidades para mejorar sus servicios a su clientela que a las demás instituciones financieras. Los programas sociales del Gobierno y de los organismos internacionales deben ser canalizados a través de otras instituciones, ya que la práctica ha demostrado fehacientemente que éstos debilitan seriamente a la institución, obstaculizando su capacidad de llevar acabo su objetivo principal, que es apoyar la producción agropecuaria con servicios financieros eficientes y oportunos.

En la medida en que la reforma financiera promueva la multibanca, el Banco Agrícola debe abocarse a diversificar su cartera hacia otros sectores de la economía rural, porque de esta forma se estarán fortaleciendo sus operaciones. El BAGRICOLA debe ofrecer todos los servicios financieros que demande la población en las localidades donde tiene sus sucursales, ya que el limitar las acciones del banco a un solo sector y a únicamente algunos de los instrumentos financieros, limita su capacidad de competir en el mercado y le impone mayores costos de transacciones a su clientela.



## REFERENCIAS

- Adams, Dale W, Claudio González Vega y J.D. Von Pischke (eds.) (1987), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José: Ohio State University.
- Aguilera-Alfred, Nelson, Claudio González Vega y Douglas H. Graham (1990), "Banco Agrícola de la República Dominicana: Estudio del Comportamiento de la Cartera de Préstamos", Columbus, Ohio: Ohio State University, ESO No. 1757.
- Camacho, Arnoldo R., y Claudio González Vega (1992), "República Dominicana: Sistema Financiero y Desarrollo Regional", en Claudio González Vega (ed.) *República Dominicana: Mercados Financieros Rurales y Movilización de Depósitos*, Santo Domingo: Programa Servicios Financieros Rurales y Ohio State University.
- Kane, Edward (1987), "Economía Política del Crédito Agropecuario Subsidiado en Países de Ingresos Bajos", en Dale W Adams, Claudio González Vega y J. D. Von Pischke (eds.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José: Ohio State University.
- McKinnon, Ronald (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.